



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
21 November 2023
Chinese
Original: English

2024 年第一届常会

2024 年 1 月 29 日至 2 月 2 日，纽约

临时议程项目 7

评价

评价开发署支持公共服务数字化情况

执行摘要

摘要

本报告概述了对开发署 2015 年至 2023 年期间支持公共服务数字化的评价情况，涵盖不同专题领域的八个方案流和贯穿各领域的问题。评价发现，开发署在加强数字公共基础设施方面发挥了关键作用，这对公共服务的数字转型至关重要。在机构一级的战略准备使开发署能够迅速应对疫情相关需求，确保不间断地提供公共服务。今后，开发署在支持加强数字公共基础设施和数字隐私方面有很大空间。

决定要点

执行局不妨：(a) 表示注意到本评价；(b) 请开发署管理层处理报告所提问题及其建议。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 背景	3
三. 开发署项目组合	4
四. 关于本次评价	5
五. 主要评价结果	6
六. 结论	12
七. 建议	17

一. 导言

1. 对开发署支持公共服务数字化的评价是独立评价办公室进行的一项全球评估，是执行局核准的独立评价办公室 2022-2025 年多年工作方案(DP/2022/6)的一部分。评价评估了开发署 2015-2023 年期间的方案，涵盖三个战略计划(2014-2017 年；2018-2021 年；2022-2025 年)。评价有问责和汲取经验教训的双重目标，并向开发署管理层、执行局、成员国和其他利益攸关方评估开发署在这一领域的贡献以及围绕影响其贡献的各项因素汲取的经验教训。

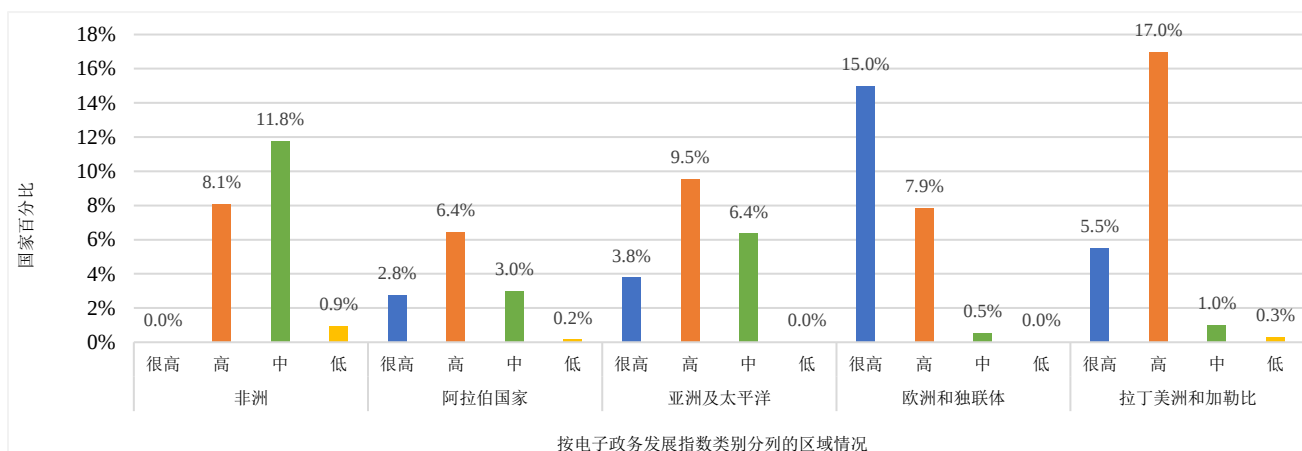
二. 背景

2. 随着世界进入一个以快速数据增长、技术创新和公民对服务期望攀升为特征的新纪元，公共部门的数字转型日益重要。数字技术的普及推动了这一转型，短短二十年，数字技术已触及发展中世界约一半人口。数据正在成为一种战略资产，可以提高服务提供效率，促进社会、经济和环境进步。与传统的有形互动相比，对公共服务提供的在线互动更快，更具成本效益，更不易滋生腐败。过去三年生成的数据量超过了人类历史上的所有数据量，¹ 预计全球数据会大幅增长。这些趋势凸显了数字化对包括贸易和经济发展在内的所有部门的深远影响，使其成为实现可持续发展目标的一个关键组成部分。

3. 冠状病毒病(COVID-19)大流行加速了公共部门采用数字化，这需要快速实施电子现金转移、远程医疗、虚拟教育、虚拟法院和电子商务平台等创新。数字化是全球趋势，但各国和各区域的数字发展水平参差不齐(图一)。数字生态系统各组成部分的进展情况各不相同，不过，有些区域在特定领域的进展速度较快(图二)。加强数字公共基础设施(法律身份、数据互操作性、数字金融服务)和建立数据保护、隐私和主权方面的治理框架是数字转型的重要促进因素。

图一

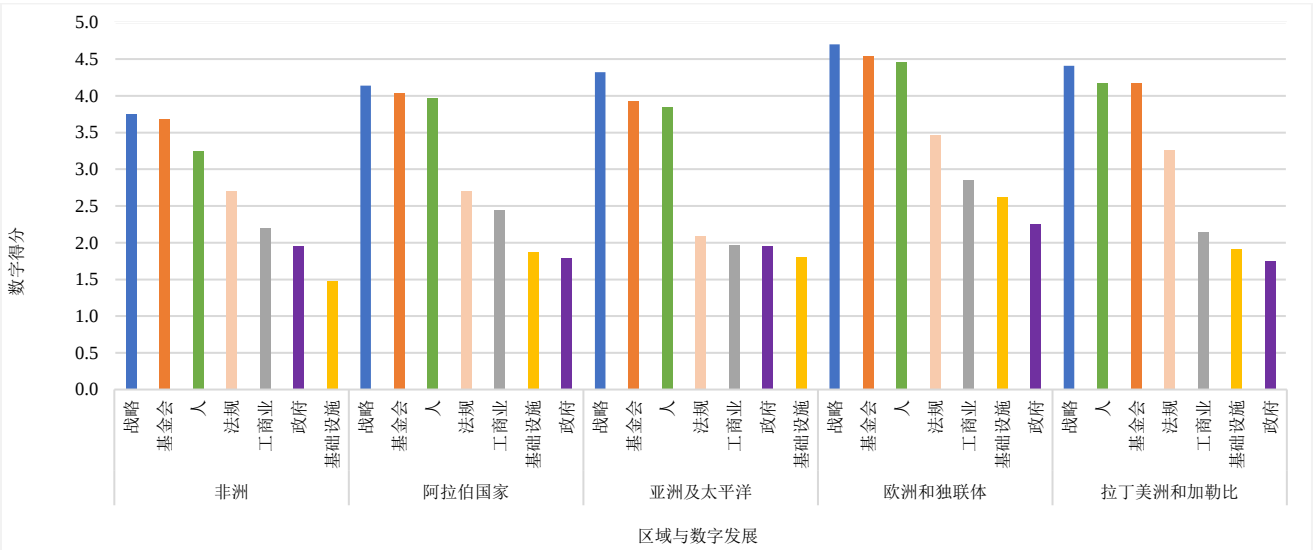
各区域数字发展情况



资料来源：根据 2022 年对 158 个开发署支助国进行的联合国电子政务调查编制。

¹ 波图兰研究所-牛津大学(2022 年)。《2022 年网络就绪指数》，第 12 页。

图二
数字生态系统的组成部分



资料来源：根据开发署数字发展指南编制。数据更新至 2023 年 7 月 13 日。

三. 开发署项目组合

4. 开发署二十多年来支持信息和通信技术及公共服务数字化，自 2015 年以来，这一推动力增强了。开发署的国家方案支持了一系列公共服务领域的国家数字化努力。《2018-2021 年战略计划》² 首次强调将数字技术用于开发署支助中要排在优先的提供公共服务事宜。2019 年，针对在数字快速变革时期要确保切合实际，开发署推出了首个 2019-2021 年数字战略，³ 以利用数字技术和创新的力量支持国家一级的努力，来有效地应对发展挑战。第二个数字战略⁴ 与当前战略计划⁵ 保持一致，强调数字化是推动发展的关键因素，是编制战略方案投资的优先事项。⁶ 数字公共基础设施被视为一个贯穿各领域的主题，在当前的《2022-2025 年战略计划》中，涉及贫困和不平等、治理、环境、能源、复原力和性别平等的特色解决办法明确将数字化列为优先事项。开发署各项战略旨在本组织内部及其方案支助中推动数字转型。政策旨在将开发署发展成一个“数字优先”组织，并配备必要的数字技能、流程和数据，以便能够向方案国提供支助。

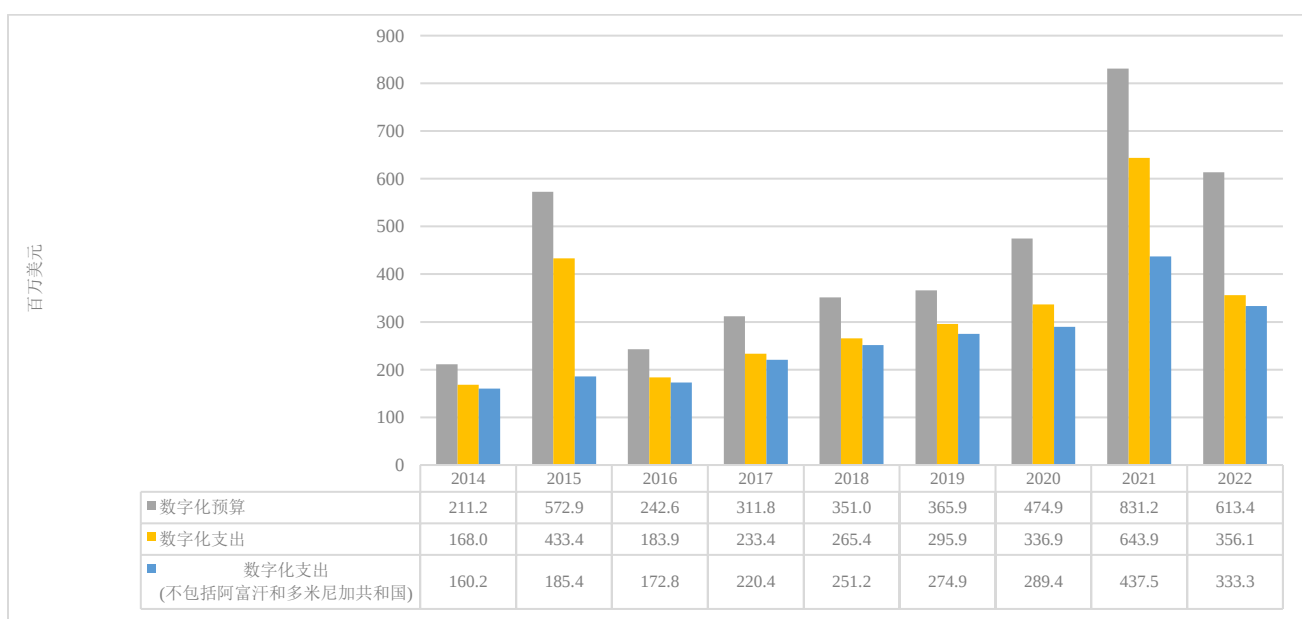
² 《开发署 2018-2021 年战略计划》，附件 5：综合成果和资源框架，第 24 页。
³ 《开发署数字战略》，2019 年，<https://digitalstrategy.undp.org/documents/UNDP-digital-strategy-2019.pdf>。
⁴ 《开发署 2022-2025 年数字战略》，https://digitalstrategy.undp.org/documents/Digital-Strategy-2022-2025-Full-Documents_ENG_Interactive.pdf。
⁵ 《开发署 2022-2025 年战略计划》，附件 2：综合成果和资源框架，第 3-4 页。
⁶ 《开发署 2022-2025 年战略计划》，第 7 和 16 页。

5. 设立了一个总数字办公室，由一名首席数字干事和一个专家小组领导，提供数字化方面的咨询服务、专门知识和工具。该办公室通过区域一级专家、数字倡导者网络、数字能力辅导方案和同业交流群指导国家一级的数字化，培育了一个数字社区。

6. 2014年至2022年，开发署为578个数字化项目拨款39.7亿美元，占其总支出的6.2%。数字化项目支出从2014年1.68亿美元增至2022年3.561亿美元，2021年因COVID-19相关举措达到6.439亿美元峰值(图三)。在公共服务流中，政府核心职能数字化的支出最高，其次是危机应对和准备(包括针对COVID-19)、就业、社会保护和法治。

图三

公共服务数字化：2014-2022年预算和支出



资料来源：独立评价办公室，使用开发署财务数据(Atlas 和 Quantum)。

注：数字不包括加速器实验室的支出，其数额为10.5264亿美元，其中国家/区域办事处支出9.3097亿美元，总部支出1170万美元，主要用于开发原型。

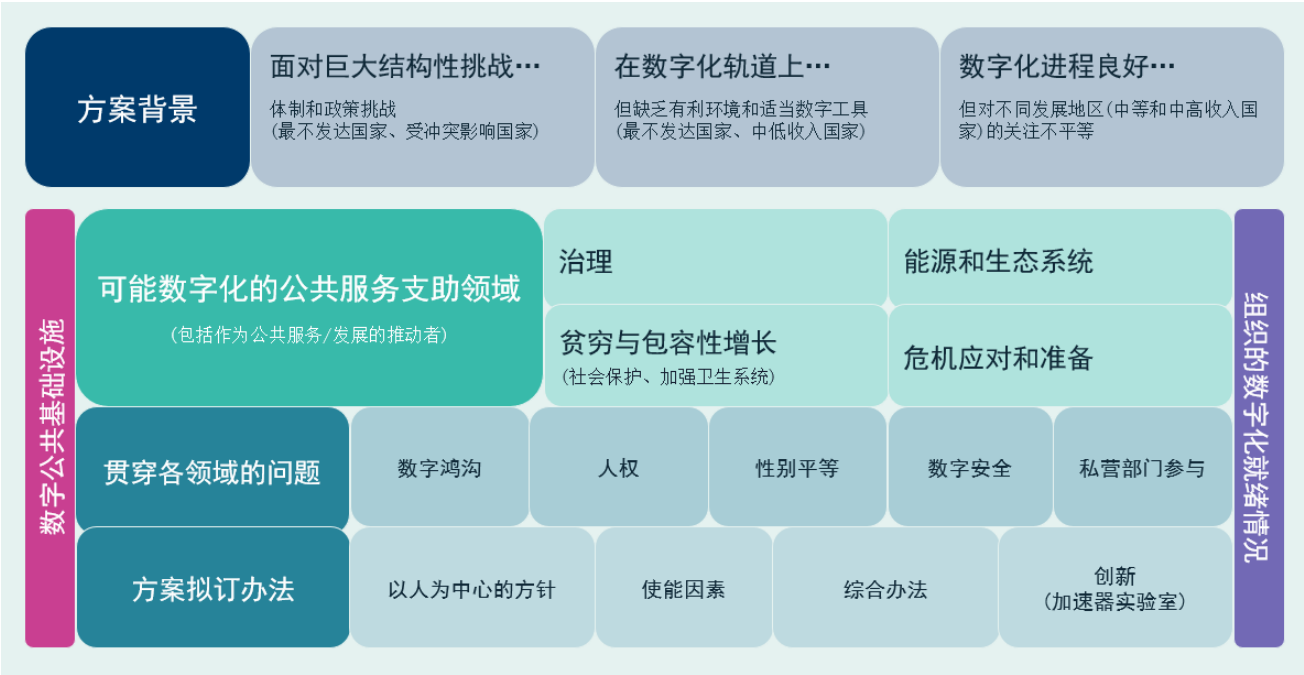
四. 关于本次评价

7. 评价涵盖图四所示战略计划中不同专题领域的八个方案流和贯穿各领域的问题。评价涵盖开发署所有业务区域。所用评价方法包括：详细分析项目组合；15项国家案例研究和深入研究；分析三个区域(非洲、亚洲和太平洋及拉丁美洲和加勒比)的数字生态系统；研究其他多边组织的基准设定；⁷访谈半结构化的关键信息提供者。挑选了25国进行案头审查，并与国家办事处管理层和方案工

⁷ 非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲联盟、联合国儿童基金会(儿基会)、美国国际开发署、世界银行。

作人员访谈。评价包括多利益攸关方协商进程，其中包括全球、区域和国家层面的一系列发展行为体。评价共咨询了 410 人，其中 70% 来自开发署以外的利益攸关方团体。

图四
评价范围



来源：开发署独立评价办公室。

五. 主要评价结果

A. 数字公共基础设施

法律身份

8. 开发署促进发展和加强了数字身份解决办法。这大大改善了在国家一级获取公共服务的机会，特别是在使用可互操作的综合战略及采用混合交付模式和提高认识运动以充分利用外联和服务获取机会时。

9. 开发署针对公民数据紧迫需求的战略将技术进步与精简机构流程相结合，既着眼于迅速解决问题，又着眼于长久可持续性。开发署还利用不同方案流，如选举和社会保护，加强法律身份系统和流程。开发署根据各国适用的技术并考虑到无障碍问题，采用各种交付模式。民事登记服务质量提高了，数字身份证提升了无障碍情况，大大缩短了处理时间。一些国家的民事登记和证书服务得到了精简和加强，许多国家现在通过政府电子门户网站提供在线申请护照、出生证、死亡记录、姓名变更和婚姻服务。开发署的支持改善了民事登记服务，因为数字身份证提高了无障碍性并缩短了处理时间。

10. 无论是在发达国家还是在发展中国家，数字化和数据隐私风险均威胁到个人权利、民间运动和工商业。数字化和数据隐私风险威胁着发达国家和发展中国家数字环境中的个人权利、公民运动和企业。因此，数字权利既是个人也是公民运动关切的问题，而且，他们关切自己能否绕过数字审查，组织抗议活动并不受监控地交流。

数字金融服务

11. 虽然开发署在发展和危机中为促进数字金融做法作出了贡献，但在应对政策和监管挑战并将其支持与战略改革接续起来却不那么一致。

12. 开发署的财政和技术支持促进了更多采用和参与数字金融服务，在某些情况下加强了伙伴政府的能力。超过 35 国有实例表明开发署方案如何为改善数字金融服务投资创造了势头。开发署在阿富汗等受冲突影响的地区支持数字支付，突显了有可能进行更快、更有效的紧急现金转移，特别是对妇女和边缘化社区而言。

13. 开发署支持的移动货币系统大大改善了零售账户和支付使用情况，包括在最不发达国家。开发署促进了中小型企业接受移动货币，并促进采用数字支付。应对监管挑战、促进政策改革和推动机构能力建设，对于数字金融服务在发展和危机背景下持续增长和产生影响必不可少。开发署的支持对于满足当前需求和填补缺口有重要意义，但利用这种支持取得长期成果需要持续参与，而开发署并不总能确保这一点。

加强数字生态系统

14. 开发署对数字战略、法律和政策框架、准备就绪情况和机构能力的支持，促进了发展数字公共基础设施。值得注意的是，正在进行广泛公共部门改革的国家在利用开发署的治理专长时，在数字转型方面取得了更快进展。疫情起到了催化剂的作用，加速了数字转型，并可能产生持久影响。

15. 开发署对数字化政策和法规的支持在欧洲和独立国家联合体(独联体)、拉丁美洲和加勒比及亚太区域更明显。开发署通过支持数字生态系统的政策进程，为加强数字生态系统作出了贡献；对政府电子服务的支持包括制定数字战略、拟订涉及开放数据的法律框架、设计数字签名以及提升公共机构和服务提供商之间的互操作性。数字化准备情况评估促进了明确数字转型的挑战和差距并制定相关政策。

16. 开发署在全球、区域和地方各级以及各专题领域为获取发展数据、享有数字平台和加强机构所作贡献，与一般政策制定和实现《2030 年可持续发展议程》各项目标相应。开发署为发展数据框架数字化作出了贡献，并协助监测《2030 年议程》进展情况。开发署利用广泛的环境项目组合，在 40 多国支持与生物多样性和人类发展有关的地理空间数据分析、数据一致性和以数据为依据的政策制定。

B. 公共行政数字化

政府核心职能

17. 开发署持续促进政府核心职能和流程数字化至关重要。为了产生持久影响，这些举措需要持续参与和协作。背景不同，成就也不同，中等收入国家的成果最广泛，特别是当干预措施被纳入更广泛的改革时。在其他国家，开发署方案进程和成果体现了弥合公共行政数字鸿沟的持久挑战。

18. 开发署对政府核心职能数字化的支持总体针对不同要素，根据当地情况和准备情况有的放矢。开发署的支持由国家一级举措驱动，并逐步发展，远早于开发署战略规划探讨数字转型前。国家层面的因地制宜和需要意味着开发署做法各不相同。干预措施涵盖支持战略框架、数字转型和互操作性。在其他发展伙伴更有能力提供此类援助的国家，开发署侧重于部门战略和相关数字发展。开发署还要将技术援助与支持基本基础设施结合起来，以推动数字化进程，这业经证明是推动服务的一个关键因素。卫生、教育和社会保护部门取得了显著进展。

19. 开发署各项举措的成果各不相同，取决于与更广泛改革的整合程度。在欧洲和独联体，开发署支持制定和实施国家电子政务战略、立法改革和开放数据政策，以提高透明度、问责制和信息获取机会。开发署在这些国家的参与凸显了政府持续致力于数字改革的重要性。在亚太区域，开发署为改进数字战略作出了贡献，通过推出可通过各种渠道获取的众多电子服务，包括一个专门的门户网站和移动应用程序，取得了进展。民主治理信息和管理系统项目通过支持各政府机构改革，加快了拉丁美洲公共服务的数字转型。然而，总体上，数字鸿沟扩大了，特别是在非洲和太平洋地区，这突出表明需要提供进一步承诺和支持。

20. 尽管开发署作出了贡献，但电子服务的总体采用率往往很低，部分原因是服务设计以政府为中心以及在互操作性、政府间纪律和准备方面存在挑战。地方政府、民间社会组织和私营部门的参与有限，也影响了服务质量、公众信任和认识，并加深了数字鸿沟。促进更包容的公共服务的关键是建立全面监测框架，定期反馈电子服务使用情况，但这种框架往往优先度不高。数据隐私要求在数字支持中得到更多关注，并在数据共享和数据保护之间取得更好平衡，这也是影响采用数字公共服务的一个因素。

选举

21. 开发署成功加大了对数字选举进程管理的支持，数字选民登记和认证是这种支持的关键要素。使用生物特征技术以及选举登记和民事登记之间的互操作性消除了双重投票，为更可信、更高效的选举以及民选政府的民主过渡奠定了基础。

22. 开发署成功扩大了对几个国家选举系统数字化的支持，重点是数字选民登记和认证。尽管一些国家在政治和方案执行方面存在复杂性，但开发署将民事

登记服务与生物特征选民登记切实联系起来，确保了互操作性。生物特征技术以及选举登记和民事登记之间的互操作性在消除双重投票和确保更可信、更高效的选举方面至关重要，促进了民选政府的民主过渡。

23. 开发署支持的一个关键方面是数字选民登记，其与民事登记系统整合以提高选举进程的公信力。各区域国家在实施数字选民登记方面受益于开发署的援助，加强了选举廉正。在撒哈拉以南非洲，数字化努力和社交媒体是选民教育的有效工具，特别是在年轻人中。开发署将选举系统数字化的努力极有可能改善世界各地的选举廉正和包容性，但持续支持、评价和适应能力对其取得长期成功必不可少。

24. 总的说来，开发署的方案确认，数字干预措施不一定不偏不倚，因此必须考虑电子选票标识的就绪情况和独立自主情况。对选举中的数字转型深度的辩论仍在继续，全自动化投票经历产生了各种结果。

法治

25. 开发署对法治领域数字转型的支持主要针对法院案件管理、案件跟踪以及法院系统的效率和透明度。支助更长期并嵌入更广泛司法改革时，取得的成果最可持续。

26. 这种支持促进了各国更高效地处理案件，增强了法律意识，改善了获得法律援助的机会。开发署的数字化工作对人权监督产生了积极影响，促进了跟踪人权相关投诉，并在一些国家实施了人权建议。COVID-19 大流行造成对数字支持的需求增加，以保持法院开放并减少案件积压。鉴于情况紧迫，在提供支助时往往没有适当注意修订法规以及保障数据隐私和诉讼当事人的安全，特别是就采用虚拟法院而言。

27. 开发署的支助与加入欧洲联盟进程推动的法律改革一致，增强了这种支助在欧洲和独联体区域的可持续性。在欠发达和冲突后环境中，结果好坏参半。在某些情况下，由于范围有限、吸纳能力差、缺乏伙伴关系以及 COVID-19 的影响，限制了开发署有效实施数字法院系统的努力。对电子司法支助方面的需求日增；开发署最近的举措，如司法未来联合实验室和在线电子司法工具，是朝着正确方向迈出的步骤。开发署需要对电子司法工作采取更加以问题为导向、以人为本的做法。开发署的成功将取决于它是否有能力为司法部门获取资金，并建立伙伴关系，以便作出更协调一致的应对。

电子卫生和远程医疗

28. 开发署参与电子卫生和远程医疗突出表明远程转诊有可能改善紧急和正常情况下的保健服务。这些举措的成效取决于电子卫生信息系统的可靠性和数字架构的稳健性。鉴于开发署在全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金下的项目组合及其对突发卫生事件的支持，开发署完全有能力参与部门数字化。

29. 开发署在卫生方面的数字化努力对于应对埃博拉和 COVID-19 爆发等突发卫生事件至关重要。开发署支持了与电子卫生政策有关的各种方案，加强了数字

疫苗接种系统，改进了保健记录，设计了远程医疗系统并在地方一级实施了远程医疗服务。开发署支持的远程医疗举措促进改善了偏远地区个人和缺乏适当保健服务者获得保健的机会。开发署在供应链数字化方面取得了很大成功，改善了疫苗接种服务。一个显著例子是印度的电子疫苗情报网(eVIN)，目前正在印度尼西亚和马拉维推广。开发署的全球基金项目组合及其在突发卫生事件应对方面的经验使其能够很好地参与这一部门的工作。开发署尚未充分利用公私协作促进可持续的电子卫生解决方案。

电子贸易和电子商务

30. 开发署支持推动电子贸易和电子商务举措，让微小型企业能够扩大客户范围并融入数字商务领域。在电子贸易新兴起来的发展环境中，开发署对中小微企业数字贸易能力的支持对于在挑战性环境中试行各种举措有重要意义。由于缺乏后续投资及强有力的机构支持，即时应对 COVID-19 的举措尚未能够扩展。持续参与对于加强电子贸易能力和建立关键的最后一英里市场联系至关重要。

31. 开发署的电子贸易方案旨在应付提供服务方面的紧迫需求，重点是贸易平台和相关能力。这一做法旨在确保微型企业能够保持和提高盈利能力。值得注意的是，开发署援助的一个突出部分是集中促进基层的电子贸易服务，为微型企业和生产者与国内、区域和全球市场搭建桥梁。

32. 虽然开发署在试行有可能推广的举措和想法方面较为成功，但没有持续努力确保将试行工作的经验教训与其他正在进行的努力或针对执行部门的具体战略联系起来。开发署各项举措一个持续存在的问题是，用于孵化和用于电子贸易举措的资源有限。因此，就制定可行模式以简化在许多国家经常看到的、同时进行的多项电子贸易和电子商务努力而言，开发署发展企业和电子贸易的做法取得的成功有限。

33. 在最不发达国家和受冲突影响国家，国际社会对面向年轻人的举措的支持零零散散，减少了对青年方案模式的中期侧重和推动。虽然联合国各组织、捐助方和其他机构的一些举措提供了短期青年就业举措，但每个实体的受益者很少。诸如青年互联(YouthConnekt)或青年实验室(Youth Co:Lab)等举措尚未从战略上侧重于电子商务和电子贸易解决方案，而且在不同国家的成果不尽相同。

34. 整合数字金融服务对于电子商务和电子贸易平台的运作至关重要。开发署虽然认为金融科技是推动金融普惠和经济复原力的重要因素，但尚未在战略上将金融科技和企业发展联系起来。在最不发达国家和中低收入国家，发展中小微企业需要促进金融科技扩张的简化政策、机制和体制安排。

社会保护

35. 开发署支持数字登记和数据平台加强了社会保护工作。对交付和监测支付系统的数字化促进改善了透明度以及快速、高效的社会保护服务。

36. 主要在中等收入国家，数据系统和数字平台促进提高了社会保护措施的效率、透明度和覆盖范围，特别是加快了锁定受益人。开发署认识到亟需应对

COVID-19，利用数字工具和知识产品加强了支持。这一贡献的一个重要成果是加强了社会保护进程和受益人数据的数字化，确保了准确性和记录最新。开发署的贡献更显著的是，通过开发和实施数字身份和电子登记机制，加强民事登记和公民数据，包括单个登记和受益人身份识别。通过利用数字技术，政府和利益攸关方可以密切监测利益分配情况，找出差距或低效之处，并做出基于数据的决定，以提高方案成效。社会保护和其他公民数据系统的互操作性在促进有效提供社会保护方面发挥了至关重要的作用。开发署对数字社会登记的支持以及加强各实体互操作性的努力为今后互动提供了宝贵的经验教训。最不发达国家面临的挑战更为严峻，它们缺乏资金，也缺乏扶持性数字生态系统，因此需要采取综合做法和解决方案，消除使用数字系统的瓶颈并保持进展。

C. 减少数字差距和脆弱性

37. 开发署的机构战略和国家方案关注公共服务的包容数字化。开发署促进数字公共基础设施对包容性和获得数字化公共服务产生了积极成果。虽然国家一级的方案关注地域、社会经济和性别脆弱性问题，但环境挑战艰巨意味着，促进让弱势民众获取公共服务情况仍不均衡。数字公共基础设施的巨大差距制约了采用数字公共服务。开发署在提供支助时未应对数据安全问题。

38. 开发署积极促进了发展数字公共基础设施，这增强了包容性和数字服务获取机会。旨在缩小数字差距的干预措施对有可能落在后面的各种群体产生了积极影响，并提供了家庭援助、法律身份和改善保健服务等基本福利。

39. 地域、社会经济和性别脆弱性构成的挑战巨大，需要采取机构间做法。数字公共基础设施差距仍然是一个重大制约因素，而且，数据隐私问题未得到足够重视。在一些国家，对政府机构的信任度和问责度低，阻碍了数字化举措取得成功。即使在数字先进的国家，数据隐私问题也未得到足够重视，导致隐私和数据保护问题，阻碍了一些群体使用数字服务。开发署的包容性办法虽然概念明确，但操作性不强，而且，监测弱势群体数字需求的机制不足。

D. 战略定位

40. 为了加强数字生态系统的能力，开发署投资于全球和国家层面的几项举措。这些努力对于确保数字化和创新推动改善公共服务有重要意义。机构一级的战略准备工作使开发署能够迅速应对疫情相关需求，确保公共服务的连续性。开发署的支助忽略了一个关键组成部分，即加强数字公共基础设施的扶持式发展筹资并为部门举措融资，特别是在最不发达国家。

41. 开发署在全球和国家层面的战略定位在推动数字化和创新方面发挥了重要作用，重点是数字公共基础设施，以改善公共服务和加快实现可持续发展目标的进展。开发署的机构数字政策确保致力于加快发展成果，加强内部机制和流程，使开发署走上作为数字灵活的组织的道路。针对疫情，90 多国得到了开发署的支持，约 300 项数字化治理评估和进程在疫情期间促进了政府持续运作。

42. 总数字办公室和各区域中心专门小组积极支持国家一级的评估和举措，打造势头推动数字转型。这些措施有积极举措，而且方向有前景。各国之间有机会就成功的数字公共基础设施和公共服务解决方案交流知识。在数字发展方面开展南南合作正在成为一个宝贵途径，知识共享有几个成功实例。

43. 开发署的比较优势在于方案组合广泛，为数字化提供了重大机会，这在某些领域仍未得到利用。开发署提供有针对性的数字解决方案的机制和工具需要进一步发展，以满足国家办事处的具体需求，特别是在最不发达国家和中等偏下收入国家。这包括促进部门发展筹资的具体战略。例如，非洲基于技术的解决方案需要采取更全面的战略做法，推动扩大成果和变革性成果。需要一个更稳健的商业模式来促进加速器，充分利用加速器实验室的潜力，并战略性地将加速议程纳入各项活动。

六. 结论

结论 1. 开发署在加强数字公共基础设施方面发挥了重要作用，这对公共服务的数字转型至关重要。开发署支持建立和改进关键数据库和登记册、推进数字身份识别系统、加强系统互操作性和促进数字金融服务，在帮助各国顺利度过数字转型历程的重大阶段发挥了关键作用。在机构一级的战略准备使开发署能够迅速应对疫情相关需求，确保不间断地提供公共服务。

44. 二十年来，开发署对国家一级的电子服务和数字化提供了大量支持。自上个战略规划期间以来，对公共服务数字化的支持显著增加。开发署被公认为是数字公共基础设施方面的首要组织，在联合国系统中在推动国家一级的数字转型议程中获得了重要一席。COVID-19 大流行进一步凸显了开发署在加强数字公共基础设施方面的重要作用，因为开发署的支持确保了服务不间断，并为弱势群体提供了社会保护福利。开发署促进了公共服务数字转型中的重要变革进程。开发署持续协助政府数字化举措促进了几个国家发展在线公共服务。开发署支持 90 多国部署关键的公共服务技术，开展了约 300 项数字化治理准备评估、进程和公民界面机制，帮助政府在紧急情况下继续运作。

45. 开发署通过多种交付模式和针对具体情况的技术，提高了民事登记服务的质量。除了专门支持精简法律身份系统外，开发署还利用选举和社会保护等各个领域进一步加强法律身份。这些促进工作大多重复进行，为互操作性和可持续数据流程铺平了道路。加强法律身份在推动社会保障系统的数字发展方面发挥了关键作用。这为更易于获取服务、更有效地分配社会安全网和改善政府机构之间的协调铺平了道路。国家实体必须作出更长期承诺，以应对一系列技术、组织和能力挑战。更明确强调包容性、系统互操作性和统一数据基础设施，对于建立强有力的可持续社会保障机制仍至关重要。与此同时，社会保护也可以作为更有力地促进(数字)法律身份议程的平台。

46. 开发署一贯主张在治理方面采取整个政府部门一体联动办法和全社会办法。成功的部门做法，如印度的 eVIN 方案(目前在 9 个国家推广)和孟加拉国的 a2i 等

政府范围的努力(其他国家也推广了几项做法), 强调政府机构应在转型治理和公共服务政策框架的支持下, 跨越部委和部门界限在各级政府开展工作。

47. 开发署虽然在国家一级对电子贸易和数字金融服务作出了显著贡献, 但最显著的成功是在微观层面, 特别是帮助微小型企业, 提升它们在数字商务领域和电子贸易平台的存在感。在农村和受危机影响地区, 当地工匠和生产者(其中许多是妇女和年轻人)的复苏为他们融入数字市场创造了机会, 并使他们能够进入更大市场。在电子贸易仍处于起步阶段的领域, 开发署加强微小中型企业数字能力的干预措施值得注意。持续参与对于加强电子贸易、促进融资和建立基本的市场能力至关重要。开发署通过支付系统、采用移动货币解决方案和提高认识活动促进数字金融服务。然而, 将它们与微小型企业和地方电子商务的增长结合起来, 对开发署来说有挑战性, 因为这需要更长期参与。开发署可以促进和加强金融科技, 为企业发展提供包容性融资。

结论 2. 开发署在发展和危机背景下为卫生部门的数字转型作出了贡献, 展示了卫生服务数字化的转型成果。

48. 开发署在卫生部门的有前景举措突出强调了针对具体部门的全面数字举措对可持续改善机构结构和提升公共服务成效有重要意义。数字化工作与整个政府部门一体联动综合办法相结合, 加强了公共服务。印度的 eVIN 等项目确保了在不同人群中公平分配疫苗, 深入到了偏远和边缘化地区, 这些项目的成功归功于以下各种因素: 政府的领导; 根据具体情况有针对性地应对数字生态系统挑战; 考虑以用户为中心, 例如技能发展和应用程序易于使用。同样有前景的远程医疗举措突出了各级政府参与的重要性。

49. eVIN 在全球范围被公认为是管理疫苗供应链、减少缺货和提高疫苗覆盖率的可推广的有效解决方案。eVIN 提供的实时数据可视性和分析方法可促进循证决策, 加强问责制, 并促进加强疫苗接种方案的成效。其展示了数字技术可能改善复杂发展环境中的卫生保健系统, 确保有需要的社区能够无障碍地获得救命疫苗。作为南南和三方合作的一部分, 开发署支持在其他国家实施类似的电子疫苗接种供应链系统。

结论 3. 近年来, 鉴于互操作性是数字转型的一项挑战, 开发署在各种数字发展环境中积极主动地全面解决这一问题日益重要。

50. 开发署可以在治理框架和能力健全的中等收入国家促进取得积极成果, 特别是在其干预措施被无缝纳入更广泛的数字生态系统转型举措时。开发署可以加强支持登记和数字身份证, 以便在数字成熟度不同情形中以分阶段的持续方式应对互操作性挑战。

51. 在不久的将来, 制定政策及实施信息共享和同步化进程将减轻某些障碍。然而, 长期成功取决于提高透明度和强调民事登记在服务数字化中的重要性。由于发展资金和技术知识有限, 可持续性和可推广性方面仍有挑战, 主要是在最不发达国家和脆弱环境中。开发署完全有能力加强全球协作, 这是弥合这些差距的关键一步。开发署在《联合国法律身份议程》工作队的作用使该组织在

法律身份领域处于领导地位。在利用自身领导力加强资金和技术提议以支持方案国进行民事登记以及建立可互操作的全面法律身份系统方面，还有未发掘的机会。

结论 4. 开发署对最不发达国家和中等偏下收入国家新兴数字生态系统和市场的反应有限，限制了其贡献。最不发达国家面临资源限制、监管瓶颈和机构准备有限等问题，无法利用对增长必不可少的贸易减让。在数字和非数字层面(机构和能力要素)之间取得最佳平衡，对于最不发达国家数字解决方案的可持续性和推广至关重要。

52. 在处于数字发展早期阶段的国家，特别是最不发达国家和中低收入国家，整个政府部门一体联动办法没有取得显著进展。然而，在这种情况下取得的一些成功，特别是在卫生、社会保护和选举制度等领域取得的成功，可归功于强有力的全球伙伴关系和数字公益解决方案带来了有希望的加速。开发署的数字化支助旨在确定和促进将针对具体发展情况的机构、人力和技术要素理想地结合起来，但许多举措遇到了障碍，在示范阶段停滞不前。在非洲取得的增量成果突出表明，弥合数字鸿沟、连通性有限和政策框架薄弱继续带来挑战。

53. 疫情起到了催化剂的作用，加速了数字化工作，最不发达国家的数字解决方案倡导活动激增。临时数字战略无疑为推进数字化提供了机会，也为优化公共部门效率和受价值驱动的应用程序促进包容性增长提供了契机。然而，若无长期努力加强治理能力和保持改革势头，则这不足以提升公共服务。由领域重叠的各机构支持的一些数字企业缺乏规模和协作，也未基于机构转型进程。开发署的努力面临类似挑战，并因投资和伙伴关系不足而受阻。开发署回应国家一级的直接需求意味着数字化工作没有充分优先考虑监管和政策框架，也没有使机构做好准备。为了取得最佳成果，开发署的援助必须纳入更广泛的公共部门改革和结构化发展伙伴关系，以支持最不发达国家的数字化努力。

结论 5. 开发署的全球战略有效地结合了创新、数字化和发展筹资，以加快取得发展成果。更均衡地强调这三方面的相互联系，可进一步提高开发署数字化做法的成效。扶持式发展筹资对于全面协助处于数字生态系统转型初始阶段的国家至关重要。

54. 和谐整合创新、数字化和发展筹资对于成功推进数字转型议程至关重要，其中每个领域都要专门关注。虽然开发署在总部为创新、数字化和发展筹资方面的支助框架奠定了基础，但国家一级仍有加强无缝整合的余地。本组织提供有针对性的数字解决方案的综合机制和工具有可能进一步完善，以更好地满足国家办事处的独特需求。开发署的全球举措虽然重要，但可受益于在国家一级与具体要求更无缝的整合，确保以更全面方式进行数字转型。

55. 虽然在加速和实行发展加速器方面大有可为，但仍有余地界定针对具体区域的加速器，以加强结构化参与。加速实验室关于创新的概念是一个宝贵资源，可大幅提升开发署支持加强公共服务提供方面的数字转型。为了充分利用这一潜力，需要一个更稳健的业务模式来有效促进创新方法。虽然有一些显著事例

展示有希望更多参与国家方案编制，但加速器实验室的许多活动目前仍是小规模、孤立的，缺乏有力的推广框架。为了充分利用分配给实验室的资源，必须战略性地将加速议程纳入各项活动。

56. 在国家层面协调数字战略存在未发掘的潜力，应对 COVID-19 突出了这一需要。方案伙伴关系在推动取得成果方面没有得到充分利用，限制了推广潜力，特别是在政府资金有限的情况下。开发署对数字转型的影响受阻，原因是与其他机构互动不足，无法巩固成果，也无法为扩大干预措施提供更有力的机构和政策支持。联合国各组织和世界银行一直走在国家一级数字化发展努力的前列，但协同增效和方案伙伴关系总是不尽如人意。特别是在马拉维和莫桑比克等国与世界银行在法律身份领域的成功伙伴关系和协同作用，表明协作对可持续成果至关重要。对于那些正在削弱已取得的一些重要成果的成功做法和办法，还有改进转让相关知识的余地。

57. 私营部门参与和发展方面的进展尚未达到期望水平和速度，限制了开发署促进推动企业发展数字转型并构建与数字融资的联系。在有挑战性的 COVID-19 大流行时期，针对具体部门的解决方案和强大的数字公共基础设施显然在提供公私部门服务方面发挥了有效作用。开发署在经济发展和治理数字化方面的许多举措在很大程度上有赖于私营部门的参与和发展。开发署在项目一级与私营部门成功开展了协作，特别是在涉及电子商务、数字金融解决方案和某些治理方面的技术伙伴关系的活动中。然而，在促进私营部门发展和建立监管框架、使方案国能够与私营部门接触并克服公共基础设施数字化所涉制约方面，有改进余地。

结论 6. 加强数字能力在国家和地方层面均至关重要。由于地方一级的差距更明显，在加强地方政府能力方面缺乏连贯一致的参与，影响了开发署支持最后一英里数字解决方案的举措的充分潜力。

58. 开发署的方案旨在将数字化惠益带给更多人口，特别是偏远或边缘化区域的人口。尽管采取了以地方和社区为中心的干预措施，但这些方案在地方政府结构中往往没有坚实支撑。在数字化发展先进的中等偏上收入国家，政府某些部门可能在数字化方面取得了进展，即使在这种国家，国家以下一级的能力也有限。这种能力差异阻碍了制定和执行改善公共服务和经济发展的数字战略。卫生部门的成功实例(印度的 eVIN 和 Co-WIN、印度尼西亚的 SMILE 和越南的远程医疗)有力地表明了地方政府作出推动的潜力，其中各种举措将各级政府联系起来，并战略性地将数字服务立足于地方政府方案。增强地方政府权能并满足能力需求，对实现涉及公民的更公平、更可持续的数字化成果至关重要。

结论 7. 开发署在全球都有存在，因而处于有利地位，并被公认为南南和三方合作的推动者。开发署促进了关于数字公共基础设施和部门解决方案的南南交流，在一些国家取得了变革性成果。

59. 一个明显需求是促进南南交流，在多变的发展和数字成熟度情形中促进适应性强的数字公共服务原型。开发署支持 20 国集团的一项倡议“一个未来联

盟”，与中、低收入国家分享数字解决方案，以改善治理和经济发展。“一个未来联盟”框架允许支持数字和非数字组成部分，其中包括治理、获取机会和包容以及以人为本的数字公共基础设施原则。这一平台和开发署的平台，如“数字 X”（一个经过审查的数字解决方案资源库），提供了更结构性参与的契机，而结构性参与连接并促进了数字公共服务解决方案。在高收入和中等偏上收入国家，开发署仍有机会促进知识交流和学习，这对在联邦系统之间或内部加以采用至关重要。开发署尚未充分利用这些机会，往往因资源限制受阻。数字 X 等举措的成功取决于为采用这些解决方案促进和确保发展筹资。

结论 8. 开发署的方案一直努力应对公共服务数字化中的地域、社会和性别包容挑战。虽然一些方案针对农村地区的挑战和有可能被落在后面的部分人口，但所提供的服务并不总是足够全面，无法产生预期成果。

60. 开发署对包容性结构和系统的最大贡献体现在中等收入国家的法律身份和数据互操作性领域。这些努力尤其惠及在获取社会保护福利时容易被忽视的人口群体。在阿富汗等受冲突影响的国家，开发署对数字金融服务的支​​持凸显了数字工具有可能实现更广泛和更有效的外联，即使是在不太适宜的政策和体制环境中也是如此。促进经济发展的基层举措虽然在微观层面取得了成果，但在推动建立促进包容性经济增长的总体政策结构方面存在局限性。

61. 为增加农村和偏远地区妇女获得和使用数字公共服务的机会，仍需大量工作。一个更大的问题是，性别平等政策框架的可操作性不强，城乡差别很大，这总体上也影响了获取公共服务。尤其是偏远地区妇女采用数字服务需要更多投资，而这些投资并不总是到位。

62. 在国家一级，由于缺乏适足机制跟踪电子服务实际采用情况，总体上阻碍了数字化努力。因此，难以衡量问题的严重性，也难以解决电子服务参与度低和使用率低的制约因素。各国，包括那些数字生态系统发达的国家，在获取在线自助服务方面一直存在不平等和困难，影响了相当一部分人口。在发展环境更不稳定、体制结构和数字生态系统支离破碎的情况下，这些挑战更加突出，反过来又对弱势人口部分产生了不利影响。开发署参与了数字化工作，有机会加强数字政府计量框架，专门评估电子服务采用和使用情况。

结论 9. 将数据安全和数字隐私作为基本权利问题处理是许多国家面临的挑战。这是开发署才开始参与的领域。

63. 尽管数字化具有变革潜力，但若没有具体的预防措施，则个人的自主权、隐私和权利就会面临风险。大多数国家的一个挑战是数据安全和数据权利，在努力发展数字公共基础设施和公共服务数字化过程中，这两个问题受到的关注有限。开发署尚未充分应对的一个领域是，在分享个人信息时对数据安全和保障个人权利的侧重不足。在 COVID-19 大流行期间，资金有限和对数字化支持的需求增加，这些挑战在一定程度上阻碍了优先处理涉及数据隐私、安全和弥合数字鸿沟的持续关切的能力。

七. 建议

建议 1. 开发署应在当前加强数字公共基础设施工作的基础上，推动以用户为中心的设计，并为数字法律身份、数字金融服务和数据互操作性等关键数字化驱动因素推动简化的数字产品。

64. 开发署支持数字化的成功范例表明，整个政府部门一体联动办法是其中一个因素。应采取更多具体措施，将此用于国家层面，促进以人为本的数字公共基础设施。

65. 开发署支持人人获取数字公共服务时，应通过数据标准化、联合交流平台、政策和监管框架及机构准备，支持数字法律身份和互操作性。开发署在强调以用户为中心的设计思维并大力推广试点和创新时，应支持努力加强共创服务设计、端到端公共服务简化和混合服务渠道，以促进获取和采用。

66. 可获取负担得起的金融服务对于企业发展和促进生计至关重要。开发署正在促进数字金融服务，既通过数字身份识别举措间接进行，也通过支付系统、移动货币和提高认识活动直接进行。然而，越来越多的人要求更广泛地参与特定领域，特别是参与促进金融科技发展和创造有利环境。开发署必须探索有系统地参与支持创新型金融科技初创企业，从而促进着眼于企业发展的包容性融资。开发署应开发能够解决新兴市场制约因素的业务模式。

67. 开发署在利用自身在全球数字公益物方面的领导力时，应积极促进非国家实体参与和多利益攸关方协作促成数字公共基础设施领域更全面的解决方案。

68. 伙伴关系对促成转型变革进程至关重要。开发署应优先考虑与联合国机构和国际金融机构的方案伙伴关系，并采取具体措施，消除全球一级协作与国家一级不同机构各自采取干预措施之间的脱节情况。

建议 2. 开发署成功地支持了卫生和社会保护部门的数字化举措。鉴于数字化在提高公共服务效率方面的关键作用，开发署应在战略上始终参与全面的各种方案选项，实现全部门整体数字转型。开发署应将地方政府一级的数字化工作放在优先地位，确保最后一英里公共服务数字化。

69. 开发署应利用治理方案，促进关键治理领域的公共服务数字化。开发署必须确保，将数字转型作为一个推动因素是所有治理方案编制工作的一个关键考虑因素。这要求国家办事处积极与数字倡导者互动，将数字转型纳入国家战略的主流。

70. 地方政府是公共服务的提供者以及与中央政府和公民的对话者，在公共服务数字转型中发挥着关键作用。开发署应更积极地与地方政府互动，加强它们的能力。这可以包括在上游支持地方政府参与数字改革和监督，在下游支持地方政府行政的数字转型、支持过渡到提供在线服务并支持地方政府在这一过程中与公民和地方企业互动。

建议 3. 开发署在当前和以往机构框架中非常强调通过数字化、创新和发展筹资加强发展加速器和推动因素，并取得了积极回报。在继续并加强这种强调的同时，开发署应加强努力，促进为国家一级的部门努力和数字转型提供发展筹资。

71. 发展筹资对各国进行数字转型以加强公共服务和实现包容性发展必不可少。开发署应制定具体措施、进程和目标，促进国家一级的发展筹资，这包括为数字公共基础设施筹资。开发署应向国家办事处分配适足资源，促进发展筹资。开发署应采取具体措施，加强国家办事处的能力，扩大私营部门参与加强机构来推动数字政府。

72. 开发署应考虑确定针对具体区域的加速优先事项，以及如何利用加速实验室来促进此事。开发署应评估实验室的可行性和替代模式的助益，例如实验室数量减少但资源更充足，战略性地设在被认为是区域创新和数字化领袖的国家，并要涵盖与区域中心合作的其他国家。

建议 4. 在最不发达国家，开发署应采取有针对性的办法，加强数字公共基础设施和监管框架，改善公共服务和经济发展。

73. 开发署应将数字公共基础设施优先作为最不发达国家数字化的一个关键领域。这要在概念上明确支持数字法律身份和数字金融服务，并以协作参与加强监管框架为后盾。开发署应明确在最不发达国家进行持续参与和支持的政策和机构领域，这将促使更多利用贸易减让并促进投资。

建议 5. 开发署完全有能力促进数字转型方面的南南和三方合作，并应在战略上参与促成此事。

74. 南南和三方合作在推动数字公共基础设施、推广公益解决方案、促进扩散数字最佳做法和技能以及优化数字服务提供方面仍至关重要。开发署的一些政府合作伙伴希望分享在本国行之有效的做法，并愿意与其他国家合作，从它们的成功举措中获得启示。开发署应利用南南合作加快建设能力，实施成功做法，促进融资，支持开放使用数据。开发署应向国家办事处分配资源，以开展南南合作。

75. 像数字 X 这样的数字公益物对于交流可行的解决方案必不可少，将其与南南和三方合作联系起来将更好地促进适应和技术参与。

建议 6. 开发署应支持国家一级数据隐私和法律身份管理。开发署的方案应将权利层面纳入法律身份支助。

76. 除了标准数据安全措施外，还应解决数字化带来的数据隐私问题。最近推出的数字身份证治理框架是朝着这个方向迈出的重要第一步。开发署应推广该指南，在干预措施(涉及民事登记和其他法律身份数据库)中支持数据隐私，并部分支持数字公共基础设施。开发署应利用各项方案，制定解决数据隐私权利层面的办法。

建议 7. 开发署应在政策层面加强支持弥合数字性别鸿沟。开发署应明确为实施机构性别平等战略以促进公共服务包容性数字化提供的资源。

77. 在机构和国家层面，开发署需要阐明性别平等战略执行情况，以促进更多性别平等的数字化成果。开发署必须确保将适足资源专门用于实施性别战略。

78. 开发署应与联合国其他组织协作，在国家一级提供政策支持，解决影响妇女获取数字公共服务和资金的结构性的性别问题。

建议 8. 在国家和全球层面，开发署应倡导加强数字政府计量框架，评估电子服务采用和使用情况。这些数据必不可少，可了解政府为促进包容性服务和加快最后一英里工作所作努力。

79. 虽然人们普遍认为要更加关注监测数字改革，但当前电子政务基准并没有反映这一点。为加强全球对包容性数字改革的关注，开发署应倡导修订联合国电子政务发展指数，对分列的国家改革监测参数、包括电子服务采用情况制定基准标准。这将促进以用户为中心的更知情的干预措施，以应对公共服务领域的最后一英里挑战，实现《2030 年议程》。

80. 更重视数字化使用和效果，对全面数字改革并覆盖最弱势人群和偏远地区至关重要。定期跟踪电子服务使用情况可以为政府举措和发展组织的举措制定方向，解决设计和部署战略的主要挑战。若无此洞察力，则数字进步可能会加剧服务获取方面的差距。
